

Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe:

Nuevas perspectivas

Eric Sabourin, Mario Samper y
Octavio Sotomayor (Editores)



San José, Costa Rica | 2015



XI. URUGUAY:

La agricultura familiar entre dos proyectos contrapuestos



María Fernanda de Torres Álvarez¹³²,
Pedro Arbeletche¹³³, Eric Sabourin¹³⁴,
Joaquin Cardelliac Gula¹³⁵ y Gilles Massardier¹³⁶

¹³² Universidad de la República (UDELAR), Facultad de Ciencias Sociales.

¹³³ UDELAR, Facultad de Agronomía.

¹³⁴ Cirad/ART-De. y UnB/CDS

¹³⁵ UDELAR, Facultad de Ciencias Sociales.

¹³⁶ Cirad/ART-Dev

A. Introducción

Uruguay ofrece el caso de un país que inició una política pública específica para la agricultura familiar hace relativamente poco tiempo, en 2005. El país ya había introducido algunas políticas rurales de carácter social (para el acceso a tierra, vivienda y educación) desde la década de 1950, aunque sin una referencia particular al sector familiar. Por otra parte, desde 1989-1990, Uruguay conoció una política agraria liberal y modernizante liderada por el sector empresarial, bastante organizado y bien representado. El apoyo público a la agricultura empresarial continuó, incluso cuando se introdujeron programas específicos para el sector familiar. De cualquier modo, el objetivo ha sido mejorar la competitividad de los productores familiares para integrarlos a las agrocadenas.

Más recientemente, desde 2009, Uruguay ha lanzado una política de ordenamiento territorial y de medio ambiente que, con recursos limitados, está iniciando un diálogo con el potente Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP). La síntesis que se ofrece en este capítulo no pretende cubrir en detalle el conjunto de esas políticas ni su trayectoria completa, sino enfatizar en instrumentos que corresponden a la especificidad del país y de su sector familiar, y que permitan esclarecer el papel particular y la evolución de ese sector en el agro y en la sociedad uruguaya.

El documento se divide en cinco partes: 1) el contexto de la agricultura familiar en Uruguay; 2) la elaboración de una política específica para el sector familiar; 3) el contenido y la implementación de instrumentos específicos de esa política; 4) algunos elementos de análisis más transversales de las políticas agrarias en el país; y 5) elementos de evaluación y perspectivas.

B. Contexto de la agricultura familiar en el país

1. La agricultura en la economía uruguaya

La economía de Uruguay se caracterizó, hasta finales del siglo pasado, por el peso relativo de la producción agropecuaria, pero a partir de los noventa comienza un descenso en su participación en el producto nacional¹³⁷. A pesar de la caída del PIB agropecuario en el producto nacional, aquel se triplicó en diez años, entre 2002 y 2012, pasando de USD13 603 millones a USD49 930 millones. Lo mismo sucedió también con el PIB agroindustrial, quedando al mismo nivel en pesos constantes. El impulso de tal crecimiento estuvo marcado por el ritmo de la producción agrícola, el cual desplazó en el período 2005-2007, por primera vez en la historia nacional, a la producción pecuaria. Entre 2001 y 2011, el PIB agrícola creció a una tasa media anual de 6,7%, superior al crecimiento anual de 3,8% del sector forestal y al 0,8% anual de la pecuaria. Como consecuencia, se modifica la importancia relativa de las distintas actividades, creciendo notoriamente el peso de la agricultura en el PIB sectorial, pasando de 22% en 2001 a 32% en 2011. Aun cuando el crecimiento de la agricultura y la forestación transformó la economía y buena parte de los paisajes rurales, la superficie nacional sigue siendo mayoritariamente ocupada, según el Censo general agropecuario de 2011 (MGAP-DIEA, 2013) por la ganadería. En efecto, son aproximadamente 22 000 establecimientos dedicados fundamentalmente a la ganadería para producción de carne bovina, que ocupan más de 10,6 millones de hectáreas. Si a estas explotaciones se les añaden las 7000 que obtienen su principal ingreso de los otros dos rubros “fuertes” de la producción pecuaria (lechería y ovinos), la superficie total ocupada por explotaciones en

137 La tendencia a la baja de su participación se inicia en los años noventa, cuando el producto agropecuario representaba el 11% del PIB. En 2000 este valor descendía al 10,5% y en 2010 vuelve a descender al 7%. Este fenómeno se da en un contexto de elevado crecimiento del producto uruguayo, donde otros rubros como el comercio y los servicios ganan participación relativa (www.ine.gub.uy).



Granja ovina familiar en el norte de Paysandú, Uruguay (foto de Solene Raoul)

que predomina la producción animal alcanza a 12,4 millones de hectáreas, más del 75% del área total (MGAP-DIEA, 2013). En síntesis, los productores que tienen como primera fuente de ingreso a uno de los tres principales rubros de producción animal o a uno de los dos principales rubros de producción vegetal, ocupan casi el 97% de la superficie agropecuaria total del país.

Respecto a las exportaciones agropecuarias (tanto las primarias como las que implican algún proceso de industrialización), su perfil histórico también se ha modificado en los últimos años. Los productos derivados de la actividad agrícola (tanto materias primas como productos agroindustriales) junto con la madera, se transformaron en los principales rubros exportados. Los productos agroindustriales conformaban hace

diez años el 57% del total exportado de bienes, mientras que en 2009 representaron el 70%. Además, cabe destacar que en 2009, por primera vez, la exportación en valor de productos agrícolas (USD1371 millones) superó a la de carne bovina (USD971 millones). Se puede apreciar un significativo aumento de la participación de la agricultura en los últimos años. En este sentido, las exportaciones de granos se incrementaron desde USD50 millones en el año 2000 a USD909 millones en 2009. Asimismo, en cultivos como la soja y el trigo se ha generado un fuerte proceso de concentración de las exportaciones, siendo que en 2008 apenas cinco empresas concentraban el 76% de las exportaciones en el caso de la soja, mientras que para el trigo las mismas cinco empresas concentraban el 78% del total exportado.

La tendencia en la tenencia de la tierra indica una concentración extremadamente fuerte: el tamaño medio por explotación se ha duplicado desde 1956 y el número de explotaciones se ha reducido a la mitad de lo que era en 1956 (Censo Agropecuario de 2011). Como señala Piñeiro (2011), los últimos diez años se caracterizaron por un fuerte proceso de ventas y arrendamientos de tierras de propietarios uruguayos a sociedades anónimas. Este proceso acompaña la expansión de la agricultura y la forestación antes referida, que llevaron el precio de la tierra a un registro global, o al menos regional. Este proceso presionó a los pequeños productores —familiares en su mayoría— a buscar mejores rendimientos con menos tierra para sostenerse dentro de la actividad productiva. Por esta razón, la organización de productores que representa a la agricultura

familiar le demandó al Estado detener el proceso de concentración y extranjerización asociada a la expansión agrícola y forestal (Piñeiro, 2011). Pero al mismo tiempo, las demandas de las organizaciones rurales no fueron *fuertes*, debido a que también significó la revalorización de su propio capital (Piñeiro, 2011). En otras palabras, los actores tienen intereses cruzados. La estructura de tenencia de tierra es desigual y concentrada. Mientras el 60% de la superficie está en manos de 4138 establecimientos, solo el 4,5% de la superficie está ocupada por 45 000 explotaciones (cuadro 1). Es importante señalar que de los 3 286 314 habitantes de Uruguay, solo 175 613 residen en áreas dispersas; es decir, el 5,3 % de la población (Censo de población, 2011)¹³⁸. En otras palabras, no todos los que trabajan o viven de la agricultura habitan en el medio rural.

Cuadro 1. Número de explotaciones y superficie explotada, según tamaño de la explotación.

Tamaño de la explotación (ha)	Explotaciones		Superficie explotada		
	Total	%	Total (ha)	%	Hectáreas por explotación
Total	44 890	100,0	16 227 088	100,0	361
1 a 19	12 274	27,3	104 696	0,6	9
20 a 99	12 657	28,3	632 564	3,9	50
100 a 199	5540	12,3	790 426	4,9	143
200 a 499	6473	14,4	2 078 220	12,8	321
500 a 999	3808	8,5	2 680 466	16,5	704
1.000 a 2.499	2970	6,6	4 493 059	27,7	1513
2.500 y más	1168	2,6	5 447 657	33,6	4664

Fuente: Censo general agropecuario de 2011 [MGAP-DIEA, 2013].

En efecto, salvo los casos de producción familiar, ya no existe un tipo de población que viva y resida en el campo. Lo que se encuentra son poblaciones que viven del campo y, aunque algunos habitan en el campo, los más residen en los pueblos y ciudades de la zona. Con una

definición abierta de la *población rural*, esto es, considerando los rubros como sistemas de pueblos, ciudades y estancias (de Torres, 2013), se puede explicar un lento proceso de reacomodo espacial de la población¹³⁹. Piñeiro y Cardelli (2013) muestran un crecimiento en el número

138 Para más información ver: www.ine.gub.uy.

139 El problema de la definición de la escala espacial para considerar la población rural es, en efecto, vital para una estimación más adecuada. La discusión es presentada en de Torres (2013).

de habitantes de los pueblos de más de 5000 habitantes, que pasaron del 35% de la población total en 1985 al 41% en 2011, lo que refuerza la idea de una escala de *lo rural* más amplia.

2. El lugar de la agricultura familiar

En 2004 aparecen los primeros datos oficiales de medición de la producción familiar en Uruguay, en un estudio realizado por el MGAP. Entonces se relevaron 39 120 explotaciones agropecuarias que fueron identificadas como de tipo familiar, el 79% del total, ocupando el 25% del suelo productivo del país y generando aproximadamente la cuarta parte del Valor Bruto de Producción (VBP) (OPYPA, 2005). El 88% de la producción familiar, relevado por el estudio antes referido, se concentraba en tres rubros: ganadería (65%), lechería (11%) y horticultura (12%). El peso de la explotación de tipo familiar en los rubros productivos examinados en el trabajo de la OPYPA (2005) es mayor en la horticultura, con un 88% de productores familiares, de los cuales el 90% reside en el predio. En el caso de la ganadería, el 79% de la producción es de tipo familiar, con un 65% de residencia en el predio. La participación de la producción rural familiar en el VBP en los rubros analizados se estima en el 26% para el año del censo del 2000, con un mínimo del 13% para los cereales y oleaginosos y un máximo del 52% para la horticultura (Rossi, 2010). Otra información que contribuye con la caracterización y merece importancia es que la mayoría de los productores familiares no contratan mano de obra ni permanente (85%) ni zafral (78%). La residencia en el predio es 77%, movilizándolo el trabajo familiar en sus predios. La Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR) del MGAP lleva adelante el registro de productores familiares, con carácter voluntario de la inscripción, a partir del cual organiza sus políticas dirigidas a este sector. Hasta la fecha se han auto-registrado unos 22 000 productores familiares, lo que les facilita el acceso a varios instrumentos de la política pública.

3. Breve historia de las políticas agrarias con impacto sobre pequeños productores

El problema principal identificado para la expansión del modelo civilizatorio europeo y el progreso material fue el latifundio. El sueño del progreso se asentaba en colonias colectivas integradas por varias familias, que aplicaran la tecnología que se creaba en la universidad, con servicios locales de educación y salud. Si bien no todos los proyectos fueron aprobados, porque muchos iban más allá, cuestionando la legitimidad de la propiedad privada de la tierra, estos sentaron las bases para nuevas propuestas en esta clave.

Durante los años sesenta, la preocupación por el desarrollo estaba en su auge, dedicada a estudiar el conjunto de actores rurales que entorpecen o facilitan los caminos hacia el progreso económico y social. En dicha oportunidad, se vuelve sobre los aspectos positivos de la producción agrícola-ganadera a mediana y pequeña escala, como anverso de lo negativo de la ganadería extensiva.

En un contexto latinoamericano de discusión sobre el campesinado, Uruguay, sin campesinos, tuvo una discusión interna entre el latifundio y el minifundio, encontrando en este último la posibilidad de transformación hacia paisajes agrarios más intensivos y productivos. De un lado, el latifundio ganadero, y de otro el sueño de un mundo intensivo en pequeñas unidades dedicadas a la agricultura (Moraes y de Torres, 2013).

El origen de la pobreza rural y el desempleo estaban asociados y comenzaron a visibilizarse con fuerza en la segunda mitad del siglo XX como el lado inverso del latifundio, en los diagnósticos oficiales y de intelectuales de su tiempo. El problema de la vivienda rural, como expresión material de las carencias de la población rural, no solo fue un problema de tipo social, sino también de salud pública y moral. A instancias de la iniciativa y experiencia privada, en 1967 se crea por ley el Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre en el Medio Rural (MEVIR). Unos años antes, en 1948, se había formalizado

el Instituto Nacional de Colonización (INC), sobre la experiencia pasada de colonias de pequeñas unidades de producción y las del Departamento de Tierras del Banco Hipotecario del Uruguay. Dos décadas antes se había regulado el régimen de la jornada de trabajo¹⁴⁰, se reglamentó el salario mínimo rural y en los años sesenta se creó el Estatuto del Trabajador Rural.

Finalmente, cabe señalar que la gremial que representa la producción familiar, la Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR), fue reconocida por ley en 1915, a través de la cual se le otorgó el control y la organización de las sociedades de fomento rural, que fueran creadas a instancias de la Compañía de Ferrocarriles de Uruguay. En efecto, en cada estación de ferrocarril de entonces se creó una sociedad de fomento que permitiría divulgar la tecnología y el sueño de un paisaje agrícola intensivo en pequeñas unidades, de tal manera de conseguir un volumen importante de transporte de bienes para el comercio. Desde entonces la CNFR representa la producción agraria de las familias rurales que se sostienen en pequeñas y medianas unidades de tierra. Sin embargo, no es sino hasta la década de 1980 cuando la producción familiar aparece como una categoría de análisis (Astori, 1984; Piñeiro, 1985) y recién en 2005 es objeto de política pública explícita.

C. Elaboración de la política específica de apoyo a la agricultura familiar

1. Bases de la política específica para la agricultura familiar

Como se señaló antes, a partir de 2005 aparecen las primeras mediciones oficiales de la agricultura

familiar sobre la siguiente definición, que fuera confirmada luego mediante resoluciones ministeriales del 2008 y 2009. La definición señala un conjunto de atributos que deben cumplir a la vez, para ser reconocido por el Estado como productores familiares: i) realizar la actividad productiva con la colaboración de hasta dos asalariados permanentes, o su equivalente en jornales zafrales; ii) residir en la explotación o a una distancia no mayor a 50 km; iii) explotar un total de hasta 500 ha CONEAT 100¹⁴¹ bajo cualquier forma de tenencia; y iv) obtener su principal ingreso de la actividad y/o cumplir la jornada laboral en la explotación.

La definición presente conduce el diseño de la política pública del gobierno no solo en materia de desarrollo rural, sino también sobre todas las políticas que suponen reconocimiento y mejora de las condiciones generales de vida. La priorización de las políticas (p. ej., donaciones para mejoras en el predio, raciones ante carestía de forraje, etc.) trae consigo controversias sobre aquello que se denomina *familiar* y prioritario para la política pública.

La discusión sobre qué es un productor familiar sigue siendo controvertida, al menos para quienes habitan el mundo agrario y por distintas razones quedan por fuera de la prioridad pública. Como señala Piñeiro (2005), la principal controversia versa sobre el tamaño de la explotación, es decir, una variable continua donde se traza un límite arbitrario, de manera que según el tipo de actividad que se realice podrá ser un mediano productor (ganadería en suelo superficial) o grande (horticultura). En otro orden, la caracterización del productor como *familiar* señala, por oposición, a otro conjunto, que por no cumplir con todos los atributos antes señalados, no son reconocidos con el adjetivo.

140 El tratamiento a los trabajadores rurales es desigual, no solo al interior del sector primario, sino también respecto de los trabajadores urbanos, durante todo el siglo XX. En efecto, la regulación de la jornada de trabajo fue definida solo para los rubros de actividad: montes, bosques y turberas; esquila y trabajadores de tambos (Moreira, 2009). La aprobación de estas leyes fue una reivindicación central en las huelgas de los tamberos y arroceros de la época (González Sierra, 1994).

141 Comisión Nacional de Estudio Agronómico de la Tierra.

El Registro de Productores Familiares a 2013 permite saber que en el 65% de los 21 038 predios¹⁴² auto-identificados, los titulares de las explotaciones son varones. En relación con la edad, la media entre los productores registrados es de 53 años¹⁴³, siendo el tramo etario más frecuente el que va de los 50 a los 65 años. Si en lugar de tomar como centro a los titulares de las explotaciones se analiza a las 65 620 personas vinculadas a estas explotaciones registradas, se observa que el 43% tiene entre 30 y 49 años, el 40% tiene entre 50 y 65 años, el 7% tiene más de 65 años, el 6% son jóvenes entre 14 y 29 años y el 4% restantes son menores de 14 años. A su vez, esta población está compuesta por un 53% de mujeres y un 47% de varones. Esta distribución por sexo revierte la tendencia de la población rural dispersa, que según el Censo de Población de 2011 está compuesta por un 44% de mujeres.

En cuanto a la superficie, los productores auto-identificados como familiares que integran el registro en 2013 acumulaban 1 642 111 ha. Si se analiza la distribución por tamaño, se observa que el 40% trabaja 20 ha o menos, el 25% de 50 a 100 ha, el 20% de 20 a 50 ha, el 11% de 100 a 300 ha, y solo el 3% más de 300 ha.

Otro aspecto sustantivo para comprender el fenómeno de la producción familiar son las relaciones de producción. Al respecto, el 85% de los productores familiares que componen el registro no contrataron ningún asalariado permanente, el 14% contrató un asalariado permanente y solo el 1% contrató dos. Si se analizan los jornales contratados, se observa que el 79% no contrató jornales, el 5% contrató de 1 a 100, el 14% contrató de 100 a 350 y el 2% contrató más de 350 y menos de 500¹⁴⁴. En relación con la residencia,

los datos del registro muestran que el 77% de los productores identificados residen en el predio, mientras que el resto lo hacen fuera.

Por último, cabe señalar que la producción familiar es un mandato que se pasa de generación a generación; al heredar la propiedad se asume también una identidad, la que centra toda la actividad en la persona. En efecto, la herencia del establecimiento comienza con la designación de un sucesor, el que habitualmente es varón (Gallo y Peluso, 2013). A pesar de esta modalidad de formación, de enseñar en el gusto por la tarea de campo, no siempre los jóvenes optan por continuar el proyecto familiar. Esta es, sin dudas, una de las principales preocupaciones de las organizaciones de productores familiares.

2. Socio-génesis y trayectoria institucional de la política

2.1 Organizaciones de productores agropecuarios

Si bien existen cuatro organizaciones o gremiales de productores agropecuarios, solo una típicamente representa la producción familiar, la CNFR, y en otras aparecen de manera lateral, como en las Cooperativas Agrarias Federadas (CAF) en su participación en las cooperativas de productores. Las otras dos gremiales históricas, la Federación Rural y la Asociación Rural, representan productores medianos y grandes en términos del tamaño de la propiedad, respectivamente. La primera también representa a la producción forestal, agrícola y la segunda a las cabañas de razas bovinas, equinas y ovinas.

142 Como el formulario prevé la posibilidad de que exista más de un titular por predio, el número de personas físicas "productores familiares", en tanto que titulares de explotaciones, asciende a 23 103.

143 Procesamientos propios sobre la base del CGA de 2000 aplicando la definición oficial en lo que hace al tamaño y la mano de obra, pero agregando la exigencia de residencia en el predio, dan como resultado que la edad media de los productores familiares en el 2000 fuera de casi 52 años, mientras que en el resto de los productores censados era de poco más de 50.

144 De la definición oficial de productor familiar se deriva que 500 jornales equivalen a 2 asalariados permanentes.

La CNFR reúne a 15 000 productores familiares de todos los rubros, salvo arroz. Cabe señalar que en la práctica, en el terreno, los productores muchas veces se traslapan en el registro de las gremiales y en su identificación. En particular sucede entre la Federación Rural y la CNFR en la producción ganadera.

Las cooperativas agrarias tienen más de 50 años de experiencia y 30 años como gremial, reuniendo a 13 000 productores agrupados en 26 cooperativas, casi el 30% de los productores agropecuarios, que producen el 20% del producto bruto agropecuario. En 2008 se creó por ley el Instituto Nacional del Cooperativismo, donde la CAF desempeña un rol clave en el apoyo, fortalecimiento y promoción del cooperativismo en Uruguay. Si las cooperativas son fuertes, sostienen a los pequeños productores en un contexto de mayor competencia y escala para el desarrollo del negocio agropecuario. Las cooperativas agrarias son una posibilidad de reunir capacidades que permitan desarrollar competitividad y participar con escala, en las formas del negocio agropecuario actual. Ejemplos exitosos en este sentido son la Cooperativa Nacional de Productores de Leche (CONAPROLE), una empresa de producción de leche y derivados que tiene más del 60% de la producción nacional, y la Cooperativa Agraria Nacional (COPAGRAN), formada por un conjunto de cooperativas del litoral dedicadas fundamentalmente a la producción agrícola (el 8% de la exportación de granos). Esta empresa surge en el 2003, cuando se forma el Consorcio de Cooperativas Agrícolas, por parte de las cooperativas primarias integrantes de la Central Cooperativas de Granos, como paso previo a la fusión en una empresa única (COPAGRAN) que permitiera ganancias de competitividad a partir de las ventajas de una mayor escala. Desde entonces la estrategia de la COPAGRAN se ha orientado a la gestión centralizada de la comercialización, buscando un aprovechamiento más eficiente de su infraestructura de almacenaje y acondicionamiento de granos, y la consolidación e incorporación de otras actividades (raciones, biocombustibles, comercialización de insumos,

producción de semillas, servicio de *feedlot*, página en Internet de negocios ganaderos, etc.). En algunos casos el fuerte endeudamiento del sector cooperativo ha sido obstáculo importante para lograr avances más significativos.

2.2 Redes y coaliciones que promovieron la política de agricultura familiar

Desde el punto de vista de los movimientos sociales, la agenda de agricultura familiar ha sido influenciada por los países vecinos (Brasil, Argentina) con la creación de la Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF) del Mercado Común del Sur (Mercosur) en 2003 y la incorporación de un eje de investigación sobre agricultura familiar por el Programa Cooperativo para el Desarrollo Tecnológico Agroalimentario y Agroindustrial del Cono Sur (PROCISUR). La DGDR del MGAP coordina la sección nacional de la REAF en Uruguay en articulación con las Mesas de Desarrollo Rural (MDR). Desde la creación de la REAF, la participación nacional se ha integrado con dos gremios nacionales de segundo grado. Hoy la participación alcanza a las organizaciones de productores de base, a través del proceso de descentralización que implican las MDR y directamente en la REAF. La agenda de trabajo excede las competencias del MGAP, porque incluye en el trabajo aspectos relativos a la vida en el campo, como la educación, la energía y la salud, entre otros. La apertura de los espacios de participación y el diálogo regional son novedosos en esta materia, y requieren la continuidad del vínculo y la posibilidad de alcanzar respuestas concretas.

Es en el contexto del crecimiento agrario con la modalidad de concentración de tierra y del negocio agropecuario bajo el control de capitales extranjeros en el que la opción por la producción familiar tiene vigencia. Si bien la gremial que representa a la producción familiar ha buscado construirse como actor y objeto legítimo de las políticas públicas, más aún luego de la apertura irrestricta de los mercados, es en el contexto

actual y con el gobierno de la izquierda que consiguen capturar la atención. El presidente de la CNFR señaló que por primera vez en su historia de 15 años de militante, y probablemente en la historia de la organización, fueron recibidos por el Presidente de la República, en este caso José Mujica, con agenda abierta y sin hora de finalización¹⁴⁵.

3. Una nueva política para la agricultura familiar en el MGAP

¿Por qué el apoyo a la agricultura familiar?

La pertinencia de la política pública a favor de la producción familiar está centrada no solo en disminuir la desigualdad, en un país que no es tan desigual como el resto de América, pero que tiene la oportunidad de redistribuir en el contexto de crecimiento económico. Sobre todo se sostiene en un enfoque de justicia social que busca la sustentabilidad de la producción familiar como alternativa a los procesos de expansión del capitalismo agrario.

La búsqueda de una mejor competitividad para la producción familiar pasa por integrarla a las cadenas productivas, lo que asegura un desarrollo con inclusión de la producción más vulnerable. Sin embargo, esta política no es universal por las propiedades específicas de cada rama de actividad. Un ejemplo de ello es la búsqueda de nuevos productos de origen ovino y la promoción de modalidades empresariales de gestión en la ganadería bovina familiar con una marca propia (sin *feedlot* salvo en la terminación) o la producción de leche o vegetales de manera orgánica.

La política pública de promoción de la producción familiar retoma la historia de visiones pasadas sobre el futuro y el progreso agrario. En

efecto, sigue habiendo una idea de promoción de la pequeña producción como alternativa a la gran propiedad, mientras se deja sin discutir la propiedad privada de la tierra, como sucede durante buena parte del siglo XX. La promoción de una racionalidad más empresarial entre los productores agrarios ya era una preocupación de los años sesenta en los trabajos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) y el Instituto de Economía (IECON) de la Universidad de la República. La novedad actual es la de transversalizar, o al menos buscar hacerlo, entre varias carteras con distintas agendas, de tal manera de alcanzar el total del territorio nacional con un enfoque más abarcador.

Por otra parte, en el periodo actual de gobierno se aprobó la Ley 18.126, de Descentralización y Coordinación de las Políticas Agropecuarias con Base Departamental. La misma crea tres órganos: el Consejo Agropecuario Nacional (CAN), los Consejos Agropecuarios Departamentales y las Mesas de Desarrollo Rural (MDR). El CAN es presidido por el MGAP y reúne al Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y el conjunto de las instituciones agropecuarias (INAC, INAVI, INASE, INALE, INIA, IPA, INC). Cada una de esas instituciones, integradas por miembros del Poder Ejecutivo y del sector privado, representantes de gremiales rurales e industriales en cada caso, coordinan sus acciones con la política pública en dicho consejo. Esta institucionalidad es una novedad en el modo de conducción de las instituciones que tenían, hasta entonces, márgenes de libertad hasta para apartarse de las prioridades definidas en las políticas públicas. La gremial de la producción familiar ha entrado por primera vez en el Instituto Nacional de Carnes (INAC), donde no tenía representación, aun cuando son la mayoría de los productores ganaderos.

145 En entrevista realizada en CNFR, a cargo de María Fernanda de Torres Álvarez, agosto de 2013.

Para el Director de la DGDR la pertinencia del énfasis de la política pública en la producción familiar radica en al menos cuatro elementos fundamentales. En primer lugar, porque representa, junto a muchos asalariados rurales, la población estable del mundo rural. El poblamiento del territorio nacional, como se vio antes, forma parte del interés de varios gobernantes y líderes políticos a lo largo del proceso de colonización del territorio. En segundo lugar, porque son los productores familiares quienes conservan y hacen crecer un conocimiento específico sobre la actividad que desarrollan. Más aún, son ellos quienes forman a los trabajadores rurales en las tareas propias de las actividades que desarrollan. En tercer lugar, porque vinculados a su tierra por generaciones y proyectados en sus hijos hacia el futuro, se comprometen a conservar las propiedades de la tierra que trabajan. Este perfil no solo se extiende sobre sus propias tierras, sino también sobre la región que viven y conocen a diario. Finalmente, destacó el director, la producción familiar permitirá, por todas las razones anteriores, tener una reserva de conocimiento específico que permitirá expandirse el día que se retiren de la tierra las grandes inversiones que protagonizan el crecimiento económico actual.

D. Contenido e implementación de la política específica para la agricultura familiar

1. Cambio político y proyectos específicos para agricultura con apoyo externo

Durante el primero gobierno del Frente Amplio se trazaron, desde el MGAP, tres programas que buscan promover el desarrollo, apoyando principalmente a la producción familiar. Un primero proyecto, *Uruguay Rural*¹⁴⁶ (PUR), que tuvo

vida durante el primer periodo de gobierno, 2005-2009, fue implementado desde la DGDR. Su objetivo fue mejorar la distribución de la riqueza generada en el campo y erradicar las causas de la pobreza rural. El foco de atención de esta política se centró en los asalariados rurales y productores familiares, promoviendo su inserción en las cadenas productivas. Este proyecto fue financiado por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) a través de deuda pública. Paralelamente, con antecedentes en proyectos y diagnósticos anteriores, en 2005 se inicia el Proyecto de Producción Responsable¹⁴⁷ (PPR), financiado por el Banco Mundial. Este parte de la necesidad de realizar un manejo integrado de los recursos naturales de uso agropecuario, conservando la diversidad biológica, de manera económica y ambientalmente viable. Si bien este proyecto es generalista en su alcance (pequeños, medianos y grandes productores), prioriza a la producción pequeña, con más trabajo familiar que asalariado y cuyos propietarios residen en el predio o en centros poblados cercanos. Finalmente, el Programa Ganadero (PG), financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), otorga subsidios a emprendimientos innovadores y a productores familiares, buscando integrarlos a las cadenas de producción a través de la competitividad, la integración a los mercados y el mejoramiento de la sustentabilidad de la producción familiar. Estos proyectos buscan además fortalecer la formación o sostenibilidad de las instituciones de productores rurales, a fin de mantener el trabajo colectivo como modalidad de acción local.

Las políticas públicas buscaron la acción colectiva de los actores rurales, prefiriendo a las organizaciones de productores para el diálogo, más que a productores agropecuarios aislados. Esta estrategia revitalizó el trabajo de las gremiales rurales en el territorio, en particular a las Sociedades de

146 <http://www.mgap.gub.uy/URural/inicio.html>

147 <http://www.cebra.com.uy/presponsable/institucional/objetivo-central/>

Fomento Rural que nuclea a la producción familiar¹⁴⁸. Por otra parte, las cooperativas de producción también fueron beneficiadas. La política modela la acción colectiva, al mismo tiempo que los actores aprenden a presentarse a sí mismos como colectivos y a estilizar el discurso familiar, para reforzar el apoyo público en su beneficio. En efecto, la estilización viene de la mano de la circulación de informes e investigaciones de la academia, que encuentran en la pequeña producción la *resistencia* a la expansión del capitalismo agrario, caracterizada por los grandes emprendimientos agrícolas y forestales. Las recientes políticas públicas a favor de la agricultura familiar en Uruguay enfrentan una tensión fuerte con la lógica neoliberal dominante en la agricultura uruguaya, marcada por las evoluciones del sector empresarial. A pesar de una voluntad política por parte del Frente Amplio, parece que la “norma nacional” sigue siendo la del modelo agroempresarial (agronegocio). La agricultura familiar tendría que adaptarse a la lógica productivista de máxima intensificación, como lo hace el sector cooperativo (CAF). Los segmentos que no consigan adaptarse podrían beneficiarse de un tratamiento social.

Paralelamente, Uruguay está adaptando las normas internacionales de transversalidad en materia de políticas ambientales (preservación de aguas y suelos) o políticas territoriales en menor grado. En el período actual se captaron fondos de adaptación al cambio climático para implementar políticas específicas hacia la producción familiar ganadera, en el basalto y las sierras del este, para la promoción de la sustentabilidad y la conservación de la diversidad biológica. Pero la implementación de estas políticas y de todo tipo de instrumentos de regulación (territorial, ambiental, de mercado o de tierras) encuentra dificultades en la medida en que entran en tensión u oposición con los intereses del sector empresarial, entre otros de la minería.

Proyectos específicos para agricultores familiares

Durante el 2012, se revisaron los programas mencionados antes (PUR, PG, PPR). A partir de evaluaciones realizadas y en vista de la existencia de nuevos fondos y de un mayor conocimiento de la población objetivo, se rediseñaron los planes, aunque persistirá el apoyo a los productores medianos y familiares. Esta política ha sido sostenida financieramente por deuda pública mediante préstamos con el BIRD, el BID y el FIDA, a través de ventanillas globales de sustentabilidad, de desarrollo o de adaptación al cambio climático. A través del PUR se fomentó la asistencia técnica, el fortalecimiento de organizaciones colectivas, inversiones prediales y microcapitalizaciones para productores familiares con programas de microcrédito. El PUR incluyó el apoyo a grupos de asalariados rurales en asesoramiento técnico y en la gestión de predios colectivos para la ganadería. El PPR sumó al trabajo del Ministerio un enfoque de sustentabilidad para el tratamiento de efluentes en los tambos, uso de fertilizantes orgánicos y proyectos de reservas de agua para la producción animal. El PPR busca promover el uso sustentable del ecosistema de pastizal para ganadería, promoviendo asesoramiento a la producción familiar. Finalmente el PG buscó establecer una racionalidad empresarial a través de los planes de gestión predial entre la producción ganadera familiar (ovina y bovina) y la inversión en mejoras básicas prediales, así como la modelación para la acción colectiva de actores que supone disgregados. El PG, en su evaluación de 2011 (Rearte, 2011), señaló que aún era necesaria una caracterización social y productiva de la ganadería familiar, de modo de adecuar aún más las intervenciones.

El registro de productores familiares ha sido utilizado para otras intervenciones contingentes,

148 En una entrevista realizada al presidente de la CNFR, este señaló que las prioridades del gobierno hacia la producción familiar habían recuperado sociedades de fomento que estaban vacías de participación, así como la apertura de otras nuevas en el centro del país (p. ej.: departamento de Durazno). Entrevista realizada por María Fernanda de Torres en agosto de 2013.

como el Fondo de Emergencia Agropecuaria en el contexto de sequías recientes (2008-09; 2010-11), para las cuales financió la compra de semillas, fertilizantes y raciones para la alimentación animal (lechería y ganadería). Así también se subsidió a la ganadería para bajar la carga animal en otoño de 2009, y para atender las heladas en el sur en la viticultura (2009) o la reconstrucción productiva de la granja (2008-09). El Registro de Productores Agropecuarios Familiares fue utilizado también en la coordinación de servicios con otras dependencias del Estado. Se diseñó un trato excepcional para la normativa de uso de semillas propias por pago de ‘royalties’, condiciones favorables en la competencia para las compras del Estado, financiamiento diferenciado para infraestructura productiva a través del MEVIR, reducción impositiva, acceso a operaciones oftalmológicas que coordinó el Ministerio de Desarrollo Social y un trato diferenciado para el endeudamiento con la banca nacional.

Las políticas diferenciadas inducirán trabajo de grupo y organización de base en zonas de población dispersa y aislada, en gran mayoría productores familiares o medianos. Hubo una reformulación más “social” del programa ganadero, menos productivista que la prevista originalmente, en particular a la luz de la existencia de 17 000 propietarios de ganado sin tierra, que hacen más complejo el panorama general de la producción ganadera a pequeña escala (Rearte, 2011).

2. Principales políticas públicas relativas a la agricultura familiar

2.1 Regulación del mercado de tierra

Con el proceso de extranjerización y concentración de la tierra, el Presidente de la República le pidió a un grupo de senadores de confianza que elaboraran una respuesta de control de este proceso. La propuesta formaba un sistema donde se integraba información dispersa en el Estado sobre la tenencia de la tierra y la identidad de

las sociedades anónimas. Varios proyectos de ley quisieron protagonizar la solución. Sin embargo, aún se está en la elaboración de una respuesta concreta. La controversia no está solo centrada en el origen del capital que detenta la tierra, sino también y sobre todo, el uso que se le da. Aquí el “enemigo” del desarrollo y el progreso no son tanto los *pools de siembra* y los capitales forestales, sino la ganadería extensiva que le da continuidad al paisaje de los tiempos coloniales y remite al problema del latifundio. Para los parlamentarios oficialistas, las nuevas formas de capitalismo agrario traen consigo, a partir del desarrollo de las fuerzas productivas, el progreso material rural y la novedad de relaciones laborales modernas para los trabajadores agrarios. Entre el control del mercado de tierras y el proyecto político de principios de siglo XX por borrar la ganadería extensiva, arcaica y arcaizante en la lectura de los “progresistas” se balancean los proyectos.

En este sentido, la *ley de suelos*, presentada más adelante, permite tener una respuesta más pragmática sobre el problema de la modalidad del crecimiento agrario. La implementación de esta ley está limitada por el problema de la fiscalización, es decir, por la falta de recursos humanos competentes para la tarea. La prioridad de esta política es comenzar por aquellas empresas agrarias que manejan más de dos mil hectáreas, de modo de regular, en una primera instancia, más tierra en menos tiempo.

2.2 La política de tierras

El Instituto Nacional de Colonización (INC) tiene planificada la compra de más tierras para nuevas adjudicaciones. El universo del Instituto está compuesto por más de 600 inmuebles (algunos agrupados entre sí) de muy variada extensión. La superficie total integrada a lo largo de los años asciende a 556 313 ha, de las cuales más de la mitad se ha incorporado a lo largo de los últimos 50 años. Sin embargo, el área directamente afectada a la Ley llega hoy a 491 638 ha. El modelo tradicional de colonización del INC

no es el más rápido, pues solo se capta el 6% de las tierras accesibles de la prioridad del Estado. Por lo tanto, a partir de 2006 el Gobierno intentó promover nuevas herramientas que permitieran aumentar el alcance de su intervención, a través de modalidades colectivas de manejo y uso de la tierra (en régimen de arrendamiento a privados e instituciones públicas). Una prioridad para el otorgamiento de tierras está en los asalariados rurales, en forma individual, pero también colectiva (p. ej., sindicato de trabajadores de la caña de azúcar y citrícolas) y a los productores familiares, favoreciendo a las titulaciones femeninas¹⁴⁹. El programa de *estabilidad del lechero arrendatario* está destinado a buenos productores familiares que se encuentran en riesgo de salir de la actividad por la venta de la tierra que arriendan. Otro ejemplo son los campos de recría, donde se gestionan colectivamente campos de forraje para la producción ganadera, de carne

y leche, de tipo familiar. Si bien el INC define sus propias políticas y el plan estratégico, digamos de arriba hacia abajo, es creciente la importancia de las opiniones relevadas en los Consejos Agropecuarios Departamentales y las MDR para el diseño de las herramientas.

En el primer periodo de gobierno del Frente Amplio se entregaron 45 000 ha y se espera alcanzar las 55 000 ha al final del periodo, señaló el presidente del INC¹⁵⁰, de tal manera que en los diez años de gobierno se adquiriera el 25% del total de tierras que hoy tiene. El INC controla que los productores vivan en la fracción, que cuiden el recurso suelo y que, por lo tanto, no se lo arrienden a las multinacionales. De acuerdo con el INC ha habido un aumento de los presupuestos asignados a la adquisición de tierras y la cantidad de familias asentadas en las mismas en los últimos años (cuadro 2).

Cuadro 2: Distribución de tierras por el INC.

	2010	2011	2012
Tierras ofrecidas (ha)	177 600	196 163	163 495
Valor promedio (USD/ha)	3900	4500	5440
Tierras compradas (ha)	6000	6194	11 705
Fracciones adjudicadas	177	48	77
Superficie adjudicada	28 000	8985	8 628
Adjudicatarios individuales	177	36	51
Adjudicatarios grupales	378	276	381
Adjudicatarios totales	555	312	432

Fuente: Elaborado por los autores con base en datos del INC.

Los procesos de asentamiento han ido acompañados de algunas obras de infraestructura complementarias: i) la construcción y reparación de caminos rurales; ii) la renovación o construcción

de viviendas rurales junto con el MEVIR; iii) obras de almacenamiento y distribución de agua, y iv) acceso a la energía eléctrica para uso doméstico y productivo.

149 Si bien esta no es una política explícita del INC, sí es una práctica en la asignación de tierras. Así lo manifestó el presidente del Instituto en entrevista realizada por María Fernanda de Torres Álvarez en agosto de 2013.

150 Entrevista realizada en agosto de 2013 en el INC.

2.3 Política ganadera y agricultura familiar

La producción familiar en la ganadería representa el 70% del total, y se caracteriza por ocupar las tierras más pobres en términos de rendimiento de biomasa, y más vulnerables a la variabilidad climática. En particular, la ganadería del norte del país depende de suelos de basalto vulnerables a la sequía, que afectan la oferta de forraje natural. Para estos productores, los animales representan un activo familiar, un ahorro que acompaña una lógica patrimonial que se encuentra lejos de la lógica de mercado. Otra zona típicamente de producción familiar ganadera son las sierras del Este, donde también ocupan tierras que están limitadas en términos de la biomasa que pueden producir. Ambas regiones, el Norte basáltico y las Sierras del Este, están siendo priorizados por la política pública de desarrollo rural, a través de los fondos de adaptación al cambio climático y la conservación de la biodiversidad, así como de las experiencias de descentralización de la Universidad de la República.

Para el MGAP¹⁵¹ el principal desafío para la ganadería es aumentar la producción y mejorar la competitividad en menos tierra, debido a los precios crecientes de esta. Las estrategias conducen necesariamente a la intensificación de la producción ganadera. Las propuestas reiteradas son complemento del campo natural con agricultura forrajera en reducidas áreas, el aumento de la inversión en divisiones con aguadas y sombras y la terminación de los animales a granos en *feedlots*. Ahora bien, los mercados internacionales de comercio de carne son bien diferenciados, no solo en términos de cortes, sino también de requerimientos durante el proceso de crecimiento del animal. Mientras que algunos frigoríficos ubican la carne en los mercados indiferenciados de los Estados Unidos, por ejemplo, otros frigoríficos participan en las cuotas de exportación de cortes de calidad para Europa. Cada mercado exige calidades diferenciales, aunque no necesariamente se expresan en el precio de

venta que recuperan los productores, particularmente los de cría, en la puerta de los frigoríficos. La producción familiar, en este contexto, busca identificarse con la carne a cielo abierto, de manera de conjugar su legitimidad a existir en el paisaje de actores de la economía ganadera, en una clave actual de la agenda del bienestar animal y la producción natural de alimentos. Sin embargo, en esta clave queda mucho por hacer, en particular a favor de quienes hacen crecer las poblaciones de bovinos, en lo referente a formas sustentables de producción y en la valorización del conocimiento de los criadores de bovinos. El problema de las políticas públicas actuales, que suponen la participación colectiva de la producción familiar, es fundamentalmente que las instancias de participación suponen el alejamiento y el descuido del establecimiento propio. En la ganadería del norte, especialmente allí, la dispersión de las personas es más pronunciada, derivada del tipo de suelo, lo que dificulta la coordinación entre los productores y de éstos con la política pública.

2.4 Crédito y seguro agrícola

El empleo del microcrédito rural para proporcionar financiamiento a corto plazo (de hasta un año) fue promovido por el MGAP, y en este contexto se aplican descuentos de intereses por efectuar los pagos dentro de los plazos. La Corporación Nacional para el Desarrollo del Uruguay cuenta con programas específicos de apoyo financiero a algunos sectores considerados típicamente como de la agricultura familiar (por ejemplo, el sector lechero). Ofrece financiamiento a mediano y largo plazo (hasta cinco años), con periodos de gracia para la amortización y tasas de interés preferenciales. El seguro agrícola moviliza recursos públicos para subsidiar la contratación de seguros comerciales en actividades de producción específicas de la agricultura familiar, con el fin de suministrar socorro en situaciones de catástrofe o

151 Entrevista al Dr C. Paulino director de OPYPA en el MAGP, realizada en mayo de 2012.

desastre provocadas por eventos climáticos como el granizo o los vientos fuertes. Contribuye por un monto de hasta el 70% del costo anual de la póliza, con limitaciones variables de la superficie agrícola por cubrir en función del rubro de producción. El MGAP está estudiando en la actualidad un sistema de seguro para la ganadería, que permita controlar los grados de intensificación, en la relación animal/forraje, y asegurar contra la sequía, que ha sido el problema climático fundamental de la ganadería de cría.

2.5 El Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural (MEVIR)¹⁵²

El MEVIR es una persona jurídica pública de derecho privado, creada por ley en 1967 a impulsos del Dr. Alberto Gallinal con el objetivo de erradicar la vivienda insalubre del asalariado rural. Con los años MEVIR amplió su objetivo original, pasando a trabajar en forma integral tanto con asalariados rurales como con pequeños productores familiares de bajos recursos, facilitando no solo la construcción o refacción de viviendas, sino también edificaciones productivas, servicios comunitarios, infraestructura (agua, electricidad, saneamiento), capacitación y asistencia técnica. El funcionamiento de MEVIR es posible gracias al compromiso conjunto de sus participantes, de la institución y la sociedad. Es cofinanciado por el Fondo Nacional de Vivienda instrumentado por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, mediante un impuesto a las transacciones rurales y partidas del presupuesto nacional, donaciones y herencias. Los participantes interesados hacen su aporte en horas de trabajo en la construcción de las viviendas y a través del pago de las cuotas mensuales, de bajo monto, en función del costo total de la obra. Por otra parte, el Presidente de la República se comprometió a cumplir la meta de cobertura

universal de energía eléctrica entre las poblaciones rurales para el 2015. En esta clave, la Dirección Nacional de Energía planifica la cobertura a través de energías renovables, para la generación de electricidad colectiva como en los hogares a través de calentadores solares de agua. Para ello canaliza fondos de la cooperación, en el contexto de una agenda de adaptación al cambio climático.

2.6 La política de extensión y educación rural

La Comisión Honoraria del Plan Agropecuario surge como una oficina del MGAP en la segunda mitad del siglo XX, 1961, al impulso modernizador del agro uruguayo a través de la implementación del paquete tecnológico neozelandés y mejoras básicas para la ganadería en el territorio nacional. Igual que las otras instituciones agropecuarias, está integrada por las gremiales rurales y por representantes del gobierno en su directiva. La experiencia de esta institución ha acumulado conocimiento sobre la ganadería a cielo abierto, de tal manera que se apartó del perfil que le dio origen. En efecto, el IPA (su sucesor creado en 1996) busca contribuir al desarrollo sostenible, centrado en promover un uso responsable de los recursos naturales. En esta clave, la institución es promueve la innovación en la producción ganadera y el mejoramiento de la condición económica, familiar y humana de sus productores, fundamentalmente medianos y pequeños establecimientos, a través de la extensión, capacitación y articulación con otras instituciones. Su especialización la ha convertido en un actor clave para la implementación de políticas públicas en la ganadería de cría del país. El pasaje de un modelo de transferencia de tecnologías hacia un enfoque de integrar conocimientos les permitió reconocer tecnologías y aspiraciones familiares, más allá de lo productivo, y mejorar así los resultados de su acción. En la práctica, dejaron de restringir su

¹⁵² Durante por lo menos dos décadas, este Movimiento buscó sustituir las viviendas de barro y techo de paja por viviendas de mayor calidad. La situación de la vivienda rural insalubre fue denunciada por maestros rurales e intelectuales a mediados del siglo pasado, no solo por los problemas sanitarios del hacinamiento y las plagas asociadas (p. ej., el mal de chagas), sino también por valoraciones morales sobre los modos de vida y por el hecho de que era una postal expresa sobre la desigualdad en el medio rural.

enfoque al potrero, para integrar una dimensión mayor de la cuestión rural ganadera.

En lo que refiere a la educación básica, desde el periodo anterior se incorporó la alfabetización digital, a través del modelo *one laptop per child* en la enseñanza primaria, y más recientemente secundaria, con conexión *wifi* libre en las escuelas y plazas públicas del país. Esta política, de alto impacto, significó una serie de cambios en las familias que no habían tenido acceso antes al mundo digital. Los primeros videos grabados con las *laptop* de los niños están vinculados al mundo rural, donde además, las *laptop* son usadas, a través del manejo de los niños, para chequear información vital para la producción del establecimiento. El uso productivo, para consultas y trámites, de las *ceibalitas* (nombre de las *laptop*) es tan frecuente que muchas políticas públicas buscan tener divulgación en el sistema operativo de dichas máquinas.

Otras políticas públicas se canalizan a través de la Agencia Nacional de Innovación e Investigación (ANII). Las mismas se refieren a la investigación en tecnología de procesos y productos que busquen agregar valor a los productos primarios. La articulación entre la ANII y otras agencias e institutos (SUL, INIA, INAC, INALE, UdelaR y cámaras empresariales, entre otras) ha favorecido investigaciones sobre mercados potenciales para la creación de nuevos productos. Estas experiencias han sido un aprendizaje de articulación entre instituciones con distintos lenguajes y tradiciones, aunque no incluyen en la mayor parte de los casos relevados demandas de base. El *cordero pesado* es el resultado del esfuerzo por articular varias instituciones y agencias que está dando una oportunidad a los criadores de ovinos en una doble apuesta, lana y carne.

2.7 Investigación agronómica para la agricultura familiar

En el Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA), es reciente la integración de una línea de trabajo en agricultura familiar, con

un enfoque de co-construcción de la demanda de conocimiento. El resto de la institución se aboca al desarrollo de tecnología para mejorar los rendimientos productivos de los distintos rubros productivos. Hoy día, la investigación específica en agricultura familiar en el INIA representa el 5% del presupuesto, y cuenta con 20 investigadores que atienden demandas específicas de tecnología e innovación. Sin embargo, la institución sigue pensando, en la mayoría de sus líneas de trabajo, en la clave de transferencia de tecnología. En otras palabras, esta opción supone que la no adopción de sus hallazgos por parte de los productores se debe a un carácter irracional; es decir, en sentido contrario de los esfuerzos por pensar el problema de la innovación. La investigación en agricultura familiar, si bien es un tema tradicional en la sociología rural, es minoritaria en los estudios agrarios, más aún cuando esta categoría aparece hoy con fuerza. En los enfoques actuales, tanto en el INIA como en la Facultad de Agronomía, hay una preocupación por atender al conjunto de los problemas estructurales ligados a aspectos como educación, salud y comercialización. Como se dijo antes, crece la necesidad de una metodología de investigación-acción o investigación/extensión, un enfoque de co-innovación con experimentación predial y no solo en la estación experimental. Las mesas de desarrollo (territoriales) han tenido un papel importante en el desarrollo de estas líneas de trabajo.

E. Evolución para la transversalidad del desarrollo rural

1. Desarrollo rural y descentralización de la política agrícola

1.1 Proceso de descentralización del desarrollo rural en el MGAP

En relación con el acceso de los productores familiares a los programas específicos antes referidos, es necesario puntualizar que el Estado desde el 2007 emprendió un proceso

de descentralización. Para ello se constituyeron varias mesas de diálogo interinstitucional e intersectorial en todo el territorio nacional. El MGAP organizó mesas de desarrollo rural (MDR), mientras que otras carteras desplegaron sus espacios en paralelo. Las MDR se instalaron en todo el país (35 en total), buscando la negociación entre los gobiernos locales y nacionales, pero también con el sector privado, y hoy suman más de 400 instituciones. Si bien el diseño comenzó en una modalidad de arriba hacia abajo, el proceso de descentralización está abriendo espacios para revertir esta modalidad, de tal manera de responder a demandas concretas, donde poco a poco emerge un enfoque territorial de los problemas. Las dificultades en la implementación son de distinto tipo. En primer lugar, surgió la necesidad de generar capacidades en diversos niveles para integrar y favorecer la participación. En segundo lugar, la nueva institucionalidad y los modos de representación buscaron acercar a las organizaciones de base de las gremiales rurales y sindicatos de trabajadores, que no tenían antes trayectorias de este tipo. En los hechos, es mayor la participación de las organizaciones de productores que la de los trabajadores rurales, que poco a poco se organizan donde antes no había sindicatos.

1.2 Las Mesas de Desarrollo Rural (MDR)

En las MDR se prevé un lugar de voz y voto a los gobiernos locales, la representación del gobierno nacional para la coordinación de intervenciones (electricidad, salud, educación, etc.), las gremiales rurales y un espacio pocas veces ocupado para las organizaciones colectivas de asalariados rurales. La elaboración de proyectos para aplicar a los fondos de los distintos programas se hace en las sociedades rurales y las intendencias junto con los productores. Una vez presentados, las MDR repasan los proyectos para garantizar la pertinencia de cada propuesta y las elevan al MGAP para su aprobación. En estas negociaciones, los gobiernos locales y las gremiales de productores coinciden en la necesidad de elevar

la mayor cantidad de proyectos, porque significa la adjudicación de más recursos para el territorio. Al mismo tiempo, los delegados de los ministerios deben controlar la pertinencia y la calidad de los proyectos, sobre los que son calificados como producto de su trabajo de articulación.

Por otro lado, las MDR son un campo de batalla por el protagonismo del gasto presupuestal entre el gobierno local y el nacional, más aún cuando son del signo opuesto. El enfoque de las MDR sobre el mundo rural es mayoritariamente productivo y responde a líneas pensadas desde el gobierno central, lo cual deja poco espacio para un enfoque territorial del desarrollo. Sin embargo, es posible pensar que estos nuevos nodos de descentralización están en un proceso reciente de instalación, por lo que se podría esperar un desempeño mayor que incluya demandas desde lo local para atender especificidades concretas. En la evaluación del PG se puede ver cómo a través de cada ventanilla (planes de gestión, planes de silvo-pastoreo y planes de infraestructura, entre otros) la demanda de recursos de los productores familiares parece seguir una estrategia expansiva; es decir, de la reiteración de una demanda en todas las oportunidades abiertas por el MGAP. Por ejemplo, la creación en el año 2012 de la Mesa de Campo Natural tiene el objetivo principal de asesorar al Ministro que dirige las políticas sobre ganadería, entre otras, en relación al ecosistema de pastizales. La misma está conformada por representantes de la Universidad de la República, el Instituto Plan Agropecuario, el INIA y miembros de distintas divisiones de dicho Ministerio: la DGDR, la Dirección General de Recursos Naturales Renovables (RENARE) y el coordinador del Proyecto de Adaptación al Cambio Climático, financiado mayormente con deuda pública.

Con menos de un año de funcionamiento la MCN reunió a todos los investigadores en campo natural y ganadería en diciembre de 2012, e intenta establecer una agenda propia que incluya aspectos de conservación del recurso (regulación y capacitación de técnicos

privados, entre otros). La heterogeneidad de instituciones (de investigación, extensión, gobierno, enseñanza) es acompañada también por las especialidades y disciplinas de sus integrantes (ingeniería agronómica, veterinaria y ecología), lo que resulta en distancias epistemológicas y de prioridades a la hora de planificar la relación con el ecosistema.

2. Medio ambiente y ordenamiento territorial

Aunque las políticas públicas por definición modelan las relaciones entre las personas y entre estas y su ambiente, existe un conjunto de gestos del Poder Ejecutivo y del Legislativo que tienden a regular la expansión de la intensificación agraria. El Gobierno promovió o hizo aplicar recientemente tres leyes que regulan el uso del suelo: i) la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos (2008), que busca promover planes de manejo entre los privados; ii) la Ley de Aguas, que busca centralizar la regulación y planificación de ese recurso, ya sea para uso productivo como para el consumo o servicios ambientales; y iii) la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (2009).

2.1 Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos

Esa ley intenta regular la explotación desordenada e intensiva de la agricultura con aspectos técnicos que el mercado no regula. Hace diez años, había 300 000 ha de agricultura, hoy son 1,5 millones de ha, dedicadas a la exportación. La regulación era más que urgente. La ley fue votada en 1981, regulada en 1990 y su aplicación se inició en 2008, lo que da una idea de

la resistencia en el sector mayoritario dentro del Parlamento y gobierno, y probablemente del lobby del sector empresarial.

Para la RENARE del MGAP, el modelo agroexportador requiere inversión, pero esta no puede ser permisiva¹⁵³. Las nuevas normas de uso de las tierras deben cuantificar cuál es el nivel tolerable de inversión para la sociedad en su conjunto. El cambio del modelo de producción lleva a problemas de erosión y también de acceso a la tierra. Incluso el aumento de prospecciones mineras muestra la carencia de coordinación en relación con el cuidado del suelo y los recursos naturales en general, que llevan también a la pérdida de tierras de la ganadería.

La principal herramienta de la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos es el índice CONEAT. Este es el resultado de una cartografía que busca distinguir áreas homogéneas del territorio nacional en función de su capacidad productiva en términos de lana y carne bovina y ovina en pie (MGAP/DGRNR/CONEAT, 1979). Esta capacidad es relativa a un índice medio nacional, base 100. Con base en este indicador se establece una serie de medidas para el uso y la cobertura del suelo, pero también para estimar disponibilidad de agua y su gestión, entre otras. Sobre este indicador y el Catastro Rural se elabora una serie de medidas impositivas, así como la regulación del uso y la conservación de los suelos e incluso la posibilidad de establecer seguros que cubran los riesgos frente a la variabilidad del clima y la carga animal¹⁵⁴.

Concretamente, se trata de construir una relación entre MGAP/RENARE y técnicos de campo para promover un clima de acreditación técnica, manejar los conflictos con gremios de ingenieros agrónomos y veterinarios y conseguir

153 Entrevista realizada por los autores a Mariana Hill, Directora de Recursos Naturales Renovables.

154 La Mesa de Campo Natural recibe consultas desde la dirección del MGAP, para establecer parámetros que permitan determinar la carga animal de acuerdo a cada zona por el índice CONEAT.

la acreditación de consultores. Hasta 2011, la RENARE solo tenía dos jóvenes recién formados para fiscalizar todo el país.

La Ley ha comenzado en una fase piloto, a través de la cual algunos privados concurrieron a la elaboración de planes de manejo para la agricultura de secano. Dicha fase se prolongó en plazos, debido a dos razones fundamentales: en primer lugar, porque carece de mecanismos de homogeneización de las prácticas privadas de los técnicos que asesoran especialmente la agricultura. Para ello, el MGAP está promoviendo la colegiación de los ingenieros agrónomos, aunque esto está en proceso y presenta tanto sus resistencias como sus defensores. En segundo lugar, el atraso está vinculado al diagnóstico de las autoridades del MGAP sobre el conocimiento de suelos entre los técnicos privados. Todavía existe una falta de técnicos para la aplicación de la Ley, a la vez que existe superposición de competencias entre la RENARE del MGAP y la Dirección de Medio Ambiente del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA). La Ley ya está vigente y operando desde el invierno de 2013.

2.2 Ley de Aguas

La ejecución y fiscalización de la Ley de Aguas se da a través del Dirección Nacional de Aguas (DINAGUA), una nueva institucionalidad dentro del MVOTMA, que busca concentrar la planificación sobre el recurso. Se prevé la regulación en los Consejos Regionales de Recursos y Comisiones de Cuencas, como órganos deliberativos y asesores, que recientemente comenzaron a funcionar. La articulación entre los niveles de participación produce malentendidos y tensiones, que permiten ajustar y mejorar las herramientas. De hecho este nuevo modo de políticas públicas exige mucha más institucionalidad.

Hay cuencas locales o regionales que prohíben actividades que ni siquiera están previstas en la Ley (fertilizantes químicos o *feedlots*, por

ejemplo). Si bien hay participación, dicha ley es deficitaria en competencias y capacidades, lo que va en desmedro de lo que busca esta legislación: ampliar la incidencia ciudadana en la planificación colectiva del uso del territorio y sus recursos naturales. La temática ambiental no solo es novedosa en el ámbito público como realidad biofísica de los problemas de existencia, sino que también es una novedad que se trata parcialmente (p. ej., según proyectos nacionales futuros, formas de conocimiento, etc.), prestándose fácilmente para la confusión y la manipulación.

En cuanto a la relación con la agricultura y la ganadería, la tradición técnica del manejo de agua ha sido llevada adelante por las ingenierías (hidráulica y agronómica), incluyendo la construcción de obras infraestructurales para la distribución de agua potable entre la población como en el diseño de riego para uso productivo, entre otras. En este último sentido, vale decir que el MGAP promueve la expansión del uso del riego entre los productores agropecuarios como una de las estrategias fundamentales para hacer frente a la variabilidad y cambio climáticos. Los conocimientos que han manejado el recurso hasta hoy día deben abrir paso a otras formas de conocimiento —experto y no experto— que tienen otros criterios de relevancia sobre los que se debe articular para el diseño de la planificación.

2.3 Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS)

En paralelo a la Ley de Descentralización que regula la creación de municipios, en 2009 también fue promulgada la descentralización a escala local, mediante la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS).

La LOTDS fue elaborada desde el gobierno central por un grupo de técnicos expertos en planificación urbanística, pero sin mucha experiencia en planificación rural. Durante el proceso de formulación de la ley, surgieron varias críticas en distintos ámbitos de la vida en colectivo, derivadas

del no reconocimiento de la legitimidad de otros actores (otros organismos de gobierno, ámbitos locales, regionales, etc.) para participar en ese proceso y en la toma de decisiones.

Sin embargo, esta ley les ha permitido a los gobiernos departamentales realizar “gestos” políticos de distinto signo al gobierno nacional, en particular respecto de la prohibición de la forestación en el suelo de sus jurisdicciones. Subrayamos el hecho de llamarlos “gestos”, porque están dirigidos a plasmar una voluntad que no puede extremarse por falta de recursos humanos para la fiscalización. Éste último rasgo es común para la implementación de todas las leyes antes mencionadas, dado que el Estado retaceó los fondos para la fiscalización durante la década de los noventa, y es lenta la capacitación y la reorganización del trabajo entre las carteras.

La consulta a los otros ministerios fue realizada a posteriori, bajo la animación de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT) en el Comité Nacional de Ordenamiento Territorial para reglamentar las directrices de la ley. Es evidente que esta forma de trabajar trajo conflictos y controversias que se posan sobre las diferencias de competencias y las dificultades de articulación. Para el MGAP, la Ley concede mucho a la ejecución de los departamentos, pero no contempla las MDR como articuladoras territoriales de desarrollo. De hecho, la tensión entre el MVOTMA y los otros ministerios refleja una asimetría de poder, donde los asuntos de medio ambiente son siempre minoritarios. Es clara la necesidad de articulación del MVOTMA con el MGAP, dado que este último tiene funcionarios y herramientas descentralizadas que le dan capacidad de intervención en el conjunto de territorio, lo que no es el caso de la nueva DINOT. De hecho, la relación privilegiada entre el MGAP y la profesión agrícola puede mantener efectos neo-corporativistas que constituyen frenos al diálogo, a la coordinación y a la necesaria incorporación de dimensiones rurales a la aplicación de la nueva ley. En efecto, se trata de un pasaje obligatorio que la DINOT percibió, buscando

alianzas locales o regionales con el MGAP o las MDR. Además, en la novedad de la descentralización los actores que participan suelen repetirse en un contexto de poca formación y tradición participativa. Sin coordinación se puede llegar a tensiones entre la DINOT, la DINAGUA, la RENARE-MGAP y los gobiernos departamentales. Algunos esfuerzos han comenzado el trabajo de coordinación entre la DINOT y la DGDR del MGAP en el Este del país, como en el departamento de Cerro Largo.

Se puede advertir que este tipo de proceso de consulta y participación pasa por un lento aprendizaje, para lo cual no alcanza el mero hecho del decreto. Es necesario, además, contar con incentivos presupuestales que hagan de la participación la potencia de transformar y redirigir recursos hacia ámbitos locales y regionales de planificación.

Se trata precisamente de que a través de este tipo de dispositivo se produzca conocimiento situado y luego una “experticia” nacional y local, sobre lo que podría ser la intensificación ecológica y la territorialización de los sistemas de ganadería, o las opciones para la conservación de ciertos sistemas, saber-hacer, modos de vida, tipos de producción y de productos, procesos y mercados agroalimentarios asociados.

Esa experiencia constituye un verdadero laboratorio propio a las especificidades históricas, culturales, demográficas, políticas y territoriales de Uruguay. Esas especificidades en un país pequeño, históricamente centralizado y aún marcado por las consecuencias de la dictadura (1973-84) y de una liberalización económica acelerada (1990-2000), contrastan bastante con las propuestas de organismos interamericanos (BID, IICA). Se observa, además, la tendencia a ofrecer capacitaciones y modelos de desarrollo territorial rural copiados de experiencias europeas, como el programa LEADER (cooperación española), o brasileñas (modelo difundido por el IICA), concebidas en un contexto radicalmente diferente (Massardier y Sabourin, 2013).

F. Elementos de evaluación de las políticas para el sector familiar y perspectivas

1. Efectos de las políticas públicas sobre la agricultura familiar

Como se afirmó antes, los últimos diez años han estado caracterizados por un fuerte proceso de crecimiento del sector agropecuario. A ese impulso económico se sumó un cambio de gobierno, y la llegada de la coalición de izquierda al poder implicó un giro hacia políticas de desarrollo productivo y social. Entre los dos procesos, es posible encontrar buena parte de las causas de la reducción de los niveles de pobreza, medida según los ingresos de la población del Uruguay en general. No obstante, el impacto sobre la población rural del crecimiento agropecuario y el nuevo gobierno es menos claro. Así, al mismo tiempo que se ha dado una caída de la población que vive dispersa en el territorio, con base en las encuestas de hogares es posible determinar que la incidencia de la pobreza entre esos hogares ha disminuido, aunque esto se deba fundamentalmente a que el número de integrantes de los hogares que se ocupan es mayor hacia 2011 de lo que era en el 2000, y en particular, al hecho de que las mujeres se incorporan al mercado de trabajo (Cancela *et al.*, 2004; Cardeillac, 2013). En síntesis, cambios a nivel de los hogares que han podido permanecer son los que han permitido aprovechar mejor un contexto de oportunidades menos restrictivo que el de inicios de siglo.

Por otro lado, retomando las discusiones previas sobre la definición de población rural, es pertinente detenerse a analizar los resultados que los procesos de crecimiento económico, derivados de la captación de rentas gracias a los muy favorables precios internacionales de los bienes

agropecuarios que produce el Uruguay, han tenido sobre los individuos que trabajan como asalariados en ese sector de la economía. En tal sentido, no han sido los asalariados rurales en quienes la incidencia de la pobreza ha bajado en mayor medida. Si bien entre los asalariados de la ganadería¹⁵⁵ la incidencia de la pobreza cayó más de 80% entre 2006 y 2011, para el resto de los asalariados rurales, la disminución de la incidencia de la pobreza por ingresos siempre está por debajo de lo que sucede con los asalariados no rurales. Excepto en la ganadería, se observa que la incidencia de la pobreza por ingresos es casi 70% más entre los asalariados del cultivo de cereales, hortalizas y legumbres, que entre los asalariados no rurales; casi 80% más entre los asalariados de la granja (citricultura y animales pequeños) y casi 135% más entre los asalariados de la silvicultura (Cardeillac *et al.*, 2013).

2. Evaluación plural: opiniones de las organizaciones de beneficiarios

Según los dirigentes de la CNFR, el marco de la política de Uruguay fue siempre, hasta poco (2006), contrario a la agricultura familiar. Existe una fuerte herencia de una visión de agricultura productivista; es decir, sin límites a la explotación de los recursos naturales. Hoy día, aún con un gobierno favorable a la agricultura familiar, persisten amenazas: inversión de capitales, concentración de tierras e inseguridad de acceso, cadenas controladas por sectores industriales y financieros internacionalizados. Las políticas públicas para la agricultura familiar han sido accesibles a través de sus organizaciones y han generado más asociaciones o sociedades de fomento y más bases sociales revitalizadas, en particular mediante el proceso de las MDR. La CNFR participa de la dirección colegiada del INIA, el IPA, el SUL, el INAC y mesas de riego,

¹⁵⁵ Debe aclararse que los umbrales de la línea de pobreza para la población dispersa (llamada "rural" por el INE) son más bajos que los de las demás, y es más frecuente que los hogares de asalariados ganaderos sean también de población rural dispersa.

donde comparte con otras gremiales rurales, el gobierno y las cámaras empresariales. La negociación allí depende siempre de las relaciones de fuerzas, que son desiguales, en general en detrimento de la agricultura familiar. Por ejemplo, el INIA tiene convenios con Monsanto para su Plan Nacional de Semillas a través del cual capta fondos y redirige recursos; sin embargo, solo el 5% del presupuesto del INIA está dirigido a la agricultura familiar. Su peso relativo en las negociaciones también está afectado por el proceso de proletarianización de la agricultura familiar (empleo asalariado de productores o hijos), así como el problema de continuidad de las explotaciones actuales entre sus herederos.

Según la CNFR, el marco regulatorio de tierras es insuficiente por varios motivos. En primer lugar, porque debería existir un límite al máximo de superficie que se compra o al tamaño de las explotaciones. En segundo lugar, si bien considera como positivo el impuesto a la concentración de tierras y el derecho de opción de compra del Estado sobre la venta de propiedades de más de 500 ha, ha tenido un impacto limitado (apenas un 6% de las tierras disponibles, cuando la exoneración de impuestos por la Ley de Inversiones representa USD2400 millones/año). En tercer lugar, la concentración en sí es más grave que la inversión de fondos extranjeros. En efecto, el problema mayor radica en la modalidad del capital actual, de poca calidad y gran movilidad, interesado en la renta máxima y en la explotación máxima de los recursos, o en la especulación sobre la tierra (aun cuando el rendimiento baja). Estos fondos pasan a entrar no solo en el control de la producción, sino también en la industrialización y la comercialización. La gremial exige al Estado el control del mercado de tierras, aun cuando muchos de ellos se vieron beneficiados mediante la valorización de sus propiedades, y la competencia por costos los deja en un lugar de alta vulnerabilidad.

Para la CNFR, la LOTDS tiene algunas directrices muy importantes y positivas, pero no funciona en términos de control de las grandes

inversiones. Para elaborar la LOTDS los gremios no fueron consultados, mucho menos la población. Es decir, no existió un proceso de apropiación de los mecanismos. El poder de los gobiernos locales es escaso, dado que, si bien existen espacios descentralizados de responsabilidad, no cuentan con transferencia de recursos y competencias, por ejemplo en el caso de la minería. Finalmente, la CNFR demanda más acciones que benefician a la agricultura familiar, entre las cuales identifican la necesidad de instrumentar ajustes tributarios específicos para su sector, de tal manera que les permitan competir con el agronegocio de mayor escala. De igual manera, en un horizonte deseable, esperan obtener una cuota mayor de los fondos del MGAP, así como mejorar el proceso de institucionalización.

Para las cooperativas, nucleadas en la CAF, el desafío principal es competir con la agricultura “financiera”, que no solo tiene economías de escala por la tierra utilizada, los insumos y la tecnología, sino que también las tiene en el comercio y la industrialización. En ese contexto las cooperativas agrícolas deben competir en el mercado en precio y calidad. Para ello han sumado la integración de la agricultura y la ganadería, con el fin de compensar las rentas que se obtienen de las tierras con peor calidad. Las cooperativas agrarias funcionan y compiten en la misma lógica que el agronegocio a gran escala, controlado por la agricultura empresarial y no por la agricultura familiar que participa en la producción.

Por otro lado, las políticas de ordenamiento territorial han buscado dar respuesta a la tendencia histórica de centralización del Estado, abriendo espacios de participación descentralizados. Sin embargo, está presente la necesidad de lograr una mayor desconcentración del Estado y de mejorar las capacidades locales para la participación y los instrumentos disponibles para pensar el territorio desde la heterogeneidad de sus habitantes. Entre otros, la disponibilidad de recursos que puedan gestionarse en el territorio a través de una unidad operativa, que como se mostró antes no existe, opuesta a la modalidad actual de

múltiples instituciones descentralizadas que atomizan el territorio y sobre-exigen a los actores. Finalmente, varios actores han sugerido que la dificultad principal del problema de la descentralización y planificación territorial responde, como se sugirió antes, a que fue pensado en función de realidades externas al país sin un proceso de adaptación a la realidad local.

3. Desafíos y perspectivas para 2015-2030

De acuerdo con los responsables del proyecto FIDA que terminó en 2011, la agricultura familiar en Uruguay sufre una fuerte presión derivada del precio y la disponibilidad de tierra. Solo se podrá mantener una agricultura familiar si hay políticas para frenar o regular la competencia por la tierra y con ayudas para integrarla a cadenas competitivas. Si bien se podría decir que existe viabilidad política para una regulación del mercado de tierras, esta es débil, como lo han demostrado los intentos del Parlamento y las propuestas ministeriales. En cualquier caso, parece que la agricultura familiar es una característica de algunos rubros de producción, que con el apoyo adecuado parecerían formar parte del paisaje futuro agrario. Un ejemplo de ello es la producción familiar hortofrutícola, en la que ha venido aumentando el fortalecimiento de las organizaciones, la competitividad y el acceso a los mercados. En una mirada más panorámica, parece que la reproducción de la agricultura familiar de Uruguay reposa en la horticultura, en la ganadería de cría y en la lechería.

Para el FIDA, existen dos sectores competitivos de la ganadería familiar: i) la ovinocultura en el Norte (mientras que a los grandes productores no le interesa), y ii) la lechería, aunque los escenarios futuros parecen indicar la pérdida de las pequeñas unidades. De igual manera, es significativo mencionar que la competitividad en el mundo agrario siempre tiene un punto de comparación que

nunca es explícito, pero que permite comparar rubros. En este tipo de movimientos el sector que siempre “pierde” es la ganadería de cría bovina, que es la que tiene más permanencia en el paisaje rural uruguayo. En relación con esto, si se compara la producción bovina de cría a campo natural con la productividad de los *feedlot*, se deja de lado no solo los efectos en el ambiente en el presente y hacia el futuro, sino también el conocimiento de la agricultura familiar en producir en un ecosistema natural. Por lo tanto, la lógica de la competitividad y comparación debe ser explícita y ajustada, de tal manera de elaborar juicios ajustados a lo real. Más allá de las estrategias económicas para sostener la agricultura familiar, un problema fundamental está asociado a la sucesión, es decir, a la permanencia de los jóvenes en la agricultura familiar.

Como en otros lugares de América Latina, la transformación de la agricultura da lugar a la coexistencia de varios modelos productivos más o menos territorializados, sea dentro de la categoría de los productores familiares o sea dentro del sector de la gran empresa (Albaladejo, 2012; Guibert *et al.*, 2011).

Tomando el riesgo de ser reduccionistas, se puede constatar que, a pesar de las diferencias estructurales y tensiones entre los modelos productivos del agronegocio y de la agricultura o ganadería familiar, los dos modelos han coexistido hasta la década de los años ochenta. Es necesaria una forma de regulación y de reequilibrio, ya que desde finales de los años noventa la extensión del sector agroindustrial amenaza hacer desaparecer brutalmente al sector familiar, sin haber hecho la prueba de su mayor eficiencia y, sobre todo, de su sostenibilidad. Más que opciones por un modelo u otro, o consideraciones ideológicas, es esta realidad fría, con sus consecuencias sociales, económicas y ambientales, la que debe guiar las agendas de políticas públicas y la búsqueda de alternativas.

Bibliografía

- Albaladejo, C. 2012. Les transformations de l'espace rural pampéen face à la mondialisation. *Annales de géographie* 686, sept 2:387-409.
- Astori, D. 1984. Controversias sobre el agro latinoamericano: un análisis crítico. Buenos Aires, Argentina, CLACSO.
- BCU (Banco Central de Uruguay). 2014. Sitio web institucional. Montevideo. Disponible en www.bcu.gub.uy.
- Cancela, W.; Melgar, A.; Durán, V. 2004. El Uruguay rural: cuarenta años de evolución, cambios y permanencias. Montevideo, CLAEH.
- Cardeillac, J. 2013. Análisis de la pobreza de ingresos en los hogares rurales del Uruguay entre 2000 y 2009: transformaciones y caminos divergentes. *Revista de Ciencias Sociales* 32:53-72.
- _____; Gallo, A.; Moreira, B. 2013. Entre el reconocimiento y la apropiación: un análisis de las condiciones de vida de los asalariados rurales del Uruguay en un contexto de crecimiento económico y desarrollo social. VII Congresso Latino-americano de Estudos do Trabalho (2-5 de julio, São Paulo, Brasil). Proceedings. Disponible en <http://www.alast2013.com.br/gt9.asp>.
- Durán Fernández, V. 2011. Lineamientos estratégicos de las políticas públicas para el sector agropecuario. Anuario 2010 de la OPYP. Montevideo, Uruguay, MGAP. p. 199-208.
- de Torres, M.F. 2013. Guardianes de la pradera. Origen de la legitimidad de la ganadería en Uruguay. Tesis de maestría en Sociología. Montevideo, Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Fossatti, M. 2007. Producción rural familiar en Uruguay: caracterización para la formulación de políticas diferenciadas. Montevideo, IICA. Disponible en <http://www.iica.int/Esp/regiones/sur/uruguay/Documentos%20de%20la%20Oficina/CoyunturaAgropecuaria/coy-enero2007.pdf>.
- Gallo, A.; Peluso, I. 2013. Estrategias sucesorias en la ganadería familiar: un enfoque de género. *Revista de Ciencias Sociales*, DS-FCS, 26(32):17-34. Julio de 2013.
- González Sierra, Y. 1994. Los olvidados de la tierra: vida, organización y luchas de los sindicatos rurales del Uruguay. Montevideo, Nordan. *Colección Sin Fronteras*.
- Guibert, M.; Sili, M.; Arbeletche, P.; Piñeiro, D.; Grosso, S. 2011. Les nouvelles formes d'agricultures entrepreneuriales en Argentine et en Uruguay. *Economies et sociétés* 10:1807-1825.
- INC (Instituto Nacional de Colonización, Uruguay). 2014. Incorporación de tierras. Montevideo. Disponible en <http://www.colonizacion.com.uy/content/view/26/152>.
- INE (Instituto Nacional de Estadística, Uruguay). 2014. Sitio web institucional. Montevideo. Disponible en www.ine.gub.uy.
- Massardier G.; Sabourin E. 2013. Internationalization and dissemination of rural territorial development public policies: model hypotheses for Latin America. *Sustentabilidade em Debate*, 4 (2):83-100.
- MEVIR (Movimiento de Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre, Uruguay). 2014. Sitio web institucional. Montevideo. Disponible en www.mevir.org.uy.

- MGAP (Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, Uruguay). 2013. Registro de productores familiares en Uruguay Proceso y estado de situación. Montevideo. Disponible en <http://www.mgap.gub.uy/portal/agxppdwn.aspx?7,10,250,O,S,0,6888%3bS%3b1%3b15>.
- _____. 2014. Sitio web institucional. Montevideo. Disponible en <http://www.mgap.gub.uy>.
- _____; DIEA (Dirección de Estadísticas Agropecuarias). 2013. Censo general agropecuario de 2011. Recuentos preliminares. Montevideo. Disponible en <http://www.mgap.gub.uy/portal/hgxpp001.aspx?7,5,694,O,S,0,,>
- Moraes, M.I.; de Torres, M.F. 2013. Los futuros del pasado: una reflexión sobre los proyectos de desarrollo agrario del Uruguay. Montevideo, Facultad de Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República. Documento interno.
- Moreira B. 2009. El juego de la mirada. Inferencias sobre el trabajo y los procesos de contratación en la ganadería, a partir de un estudio de caso en el noroeste de Durazno. Tesis de Maestría en Sociología del Desarrollo. Montevideo. Facultad de Ciencias Sociales, Udelar. 145 p
- _____; Piñeiro, D. 2009. Los cambios en la sociedad rural en el siglo XX. Montevideo, Uruguay, Núcleo de Estudios Sociales Agrarios. Documento interno disponible en http://nesauruguay.files.wordpress.com/2011/10/articulo_pineiro-moraes.pdf.
- Moreira, B. 2011. El juego de la mirada. Tesis de maestría en Sociología. Montevideo, Uruguay, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- OPYPA (Oficina de Política y Programación Agropecuaria, Uruguay). 2005. Anuario OPYPA. Montevideo, MGAP.
- Paolino, C. 2011. El contexto económico, las prioridades de políticas públicas agropecuarias. Montevideo, Uruguay, MGAP. Anuario OPYPA 2011.
- Piñeiro, D. 1985. Formas de resistência de la agricultura familiar. El caso del Noreste de Canelones. Tesis de Maestría, Montevideo. Uruguay, CIESU.
- Piñeiro, D. 2005. Caracterización de la producción familiar. Disponible en <http://www.fagro.edu.uy/investigacion/GTI/docs/Caracterizacion%203.pdf>.
- _____. 2011. The Role of Private Academic Centres and Foreign Aid in Developing Social Sciences during Military Dictatorship. *In Long-Term Solutions for a Short-Term World: Canada and Research Development*. R.N. Harpelle; B. Muirhead. eds. Waterloo, Ontario, Canadá, Wilfrid Laurier University Press. p. 187-194.
- _____; Cardelliac, J. 2013. Repensando el concepto de ruralidad. Segundo Congreso Uruguayo de Sociología (10-12 de julio, Montevideo). *Anales/proceedings: desigualdades sociales y políticas públicas en el Uruguay de hoy*. Universidad de la República, Universidad Católica.
- Rearte, D. 2011. Anuario OPYPA. Montevideo, Uruguay, MGAP.
- Rossi, V. 2010. Territorios en conflicto. Reestructuración productiva y producción familiar en el campo uruguayo. *Pampa: Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales* 6, 2010:89-111.
- Tonneau, J.P.; Sabourin, E. (orgs.). 2007. Agricultura familiar, políticas públicas e dinámicas locais. Porto Alegre, Editora da UFRGS. Serie Estudos Rurais. 321 p.

